



# 福利社區化— 改制前高雄縣社區活化之 具體社區營造策略

吳麗雪·林秀芳·林弘昌·蕭淑媛·陳秀雯·李玫臻·涂筱菁

## 壹、前言

「福利社區化」簡言之即透過社區來落實政府的社會福利政策，而福利社區化的核心就是社區照顧（趙若新，2008）。這個議題雖在 85 年即被提出，然而成效似乎不甚顯著。理由在於過去的社區發展，在資源的分配上，通常是由上（公部門）而下（社區），無法真正了解及滿足社區居民的需求；而在發展的過程，通常並無整體的規劃，多由個別的社區單打獨鬥，容易陷入本位主義或閉門造車的盲點；而為了爭取公部門的補助，重視短期績效，也因此要將社會福利政策落實於社區，相對面臨許多困難。是以，福利社區化的議題，目前各縣市的執行上常偏重以社會福利機構為主體向社區延伸的服務導向，真正以基層社區組織為主體的推動經驗及模式仍有待建立及落實。

隨著世界的潮流與脈動來看，公部門

福利服務的提供已轉型由傳統的科層供給模式轉向福利多元主義，而確實以社區為基礎所提供的服務，對接受服務者而言，比起專業和正式的系統更具有感情，得到更多的喜愛（趙若新，2008）。因此，改制前的高雄縣政府（以下簡稱高雄縣）意識到在福利多元化的趨勢下，公部門與民間建立良好的協力關係，透過民間力量分擔政府事務或進而扮演重要的執行者，是實現福利社區化的必要途徑。而高雄縣幅員廣大距離遙遠，但鄉鎮缺乏專業性機構，故基層社區組織之運用成為資源及服務延伸主要的管道及介面，培力社區組織作為福利輸送重要據點，扮演第一線服務社區居（住）民的角色，建立一個以社區為主體的模式，才能有效及普及的將福利資源公平合理的分配，拉近城鄉的差距與行政的效能。

本文的目的，乃在於介紹合併前的高雄縣政府如何透過社造策略影響改變、並

強化社區之體質，使社區有能力銜接政策及承載資源，扮演福利服務輸送的主體，希望高雄縣的經驗，能夠在縣市合併後提供市府團隊或其他縣市在規劃社會福利政策或考量行政資源配置時的參考。

## 貳、高雄縣福利社區化推展的必要性與發展進程

高雄縣有 27 個鄉鎮市，幅員廣闊，因此，如何使得社會福利資源的輸送能夠透過網絡的建構，以避免因為城鄉的差距而失衡，成了本縣社會福利工作最大的挑戰。而社區發展協會遍佈於各村里社區，其範圍與社區居民的生活場域最為緊密結合，因此社區發展協會功能的發揮及角色的扮演與社區居民的生活品質及福祉息息相關，過去社區發展工作的推展模式有其階段性的功能與意義，然面對社會的多元與變遷，其角色與能力皆有待轉化與提昇才足以承載多元的任務。

本縣有 454 個村里，共成立了 445 個社區發展協會。社區結構的老舊與經營觀念的陳腐等問題普遍存在於鄉鎮；社區理監事會功能僵化且侷限；社區活動中心因社區人才缺乏與經營能力有待提昇而多所閒置；加上基層政治生態的紛擾與糾葛，耗費社區及行政部門的許多能量，更使得社區失去應有的活力與自主性，社區組織同儕之間因為資訊閉塞及缺乏典範而失去應有的功能，致使社區民眾對社區的期待出現落差或誤謬。

一直以來，社區團隊普遍高齡化，偏

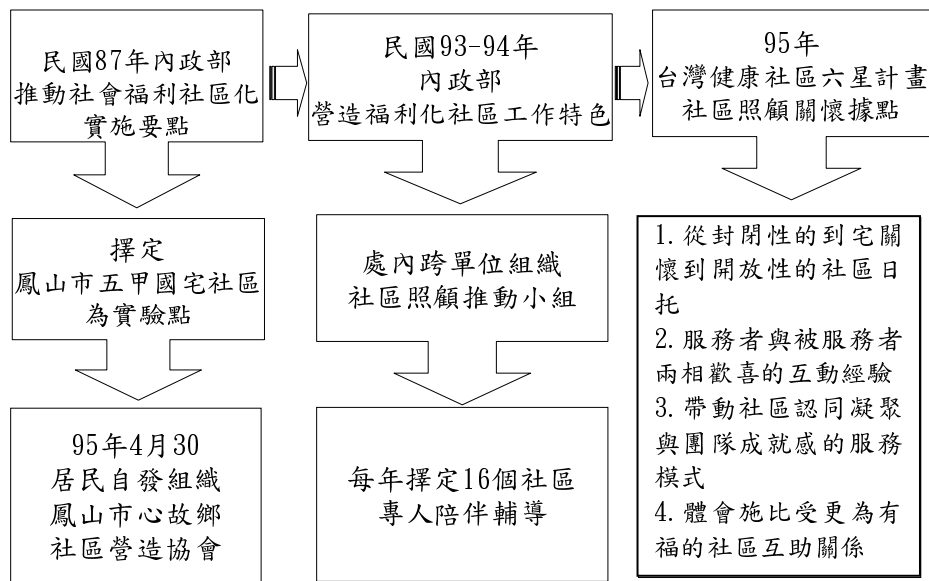
鄉資訊封閉，鄉鎮運作人力及人才普遍不足，公部門主動延伸觸角傳遞社造理觀念為基層思維改變重要機會；長久以來縣內缺乏在地輔導團隊可以長駐經營，且所有輔導計畫的委託都是依合約執行，期程及輔導方式常無法切合基層組織行動節奏，而社區組織對於福利方案的執行能力需要長期陪伴，故公部門持續且有系統的輔導策略就相對重要。

當推行了四、五十年的社區發展工作在現今社區總體營造的洪流中幾乎棄守、自廢武功；最早喊出的社會福利社區化的社政體系，在文建會、國民健康局等許多單位紛紛提出其社區化的政策時，社區發展工作似乎找不到應有的定位，對於如何推動福利社區化及將福利服務往基層輸送的實踐經驗一直是缺乏和薄弱的。但中央的社區政策歷經十年來的轉變，培養社區自我詮釋的意識及解決問題之能力，強化民眾主動參與公共事務之觀念，建立由下而上的提案機制成為資源配置很重要的法則，因此，如何使得社區居民意識到政策的轉變及面臨的挑戰，積極透過業務整合、社區資源網絡的建構，讓社會福利的觸角能夠延伸，提供給有意願推展或辦理方案的社區足夠的支持，讓在地社區能逐步發展提供關懷照顧和社區營造的能力，是基層公部門責無旁貸的任務。

高雄縣在福利社區化的推動上，大致可分為三階段。首先，配合民國 87 年【內政部推動社會福利社區化實施要點】擇定鳳山市五甲國宅推動社會福利社區化實驗計畫為推動福利社區化的實驗點。第二階

段，民國 93~94 年內政部【營造福利化社區工作特色計畫】開始於局內成立跨單位組織的「社區照顧推動小組」，每年擇定 16 個社區專人陪伴輔導，逐漸擴大落實福利社區化理念。第三階段，95 年後，配合行政院六星計畫，開始大範圍的推動縣內

社區照顧關懷據點，輔導的內容強調從個別性的到宅關懷到公共性的社區日托，明顯帶動社區共識凝聚與認同，建立社區團隊成就感的服務模式，從而讓社區居民體會施比受更為有福的社區互助關係。



(資料來源：作者整理)

圖 1：高雄縣福利社區化推行歷程圖

在福利社區化的推行策略中，除了社區照顧關懷據點方案的推行之外，亦鼓勵社區針對在地需求及資源提供單親家庭弱勢兒童課業輔導、外籍配偶生活適應輔導。由於福利服務的提供較難使一般民眾看到社區的努力，高雄縣也透過社區環境空間綠美化補助（社區活力再造推動專案），鼓勵社區居民由空間改善做起，透過社區共同參與，共同改善社區環境，增加居民對地方的認同，從而參與社區其他各

項公共事務。

## 參、高雄縣社區培力的具體策略

在審視縣內的資源條件與基層社區網絡建構的重要性後，以社區組織為基礎及主體落實福利社區化就成為高雄縣施政重要的方向；而檢視及面對社區組織現狀體質，以社區培力改造基層體質及強化基層力量就成了主要的作法，更希望透過社造

參與機制讓社區居民自主參與公共事務，落實公民社會。

## 一、穩固社區運作基礎－會務財務正常化的輔導

社區營造的本質是強調社區居民由下而上的參與精神，故社區組織透過會員選舉並授權理監事決策及規劃社區事務，透過健全社區會務與財務制度的建立，使社區居民能有適當的平臺進行各項議題之溝通及討論，如此可以避免社區組織落入少數人把持或鬥爭的工具中。因此理監事會運作是否正常，會議的定期召開及透過理監事會的監督落實財務管理的公開透明，對於社區組織的運作與資源運用的稽核是整個社區推動的重要基礎；而社區組織根據章程及法令運作，過程中即是建立公民參與的機制及民主學習的重要管道；故高雄縣推動社造工作的首要之務，即是落實輔導並強化縣內社區組織會務及財務制度。

### (一) 財務的輔導

社區發展協會自民國 80-84 年由社區理事會改制之後，財務管理部分依據人民團體財務處理辦法規定每年須陳報經費收支決算表、工作計畫及經費收支預算表，因此也加強重視對社區財務方面的輔導，以下是輔導措施的進程。

**1.健全財務制度：**自 93 年起，開始要求社區在召開理監事會時，務必提出當季的收支報表作為報告事項，並於陳報會議紀錄時將收支報表作為附件一併陳報，以

避免發生理、監事對社區財務狀況的了解與多數會員一樣一無所知，杜絕會務工作人員與理事長獨攬壟斷，架空理、監事等情事發生。

**2.財務查核：**社區財務查核過程常發現許多問題，多數社區在存摺剩餘數與決算表之餘絀及上期餘絀之總和無法勾稽；且決算表的製作往往無法完全呈現社區資產，尤其在財產部分，還有帳目部分缺乏完整保存的功能。因此，透過財務查核，將發現的問題彙整後，藉由宣導及輔導改善現況，並於 97 年完成訂定高雄縣人民團體財務查核計畫實施要點，財務查核成為本府年度例行性業務。

**3.協助設計簡易定型表格，**方便社區瞭解及運用。

### (二) 會務的輔導

會務部分除輔導社區依法按時陳報各項會務資料，以下是輔導措施的重點。

**1.落實書面審核並依法糾正：**對所報資料的謬誤予以個別嚴謹而細膩的糾正，而非盲目備查或函復。

**2.積極參與法令之修改並即時更新：**積極參與各項修法會議提出實務建議，讓法令同步更新(人民團體法等相關 11 種法令及其中央解釋令)，即時更新網頁註明最新更新時間。

**3.製作範本提供下載並辦理研習訓練：**製作各項會務資料範本建置網站提供社區下載，並由本府及各鄉鎮市公所為所轄社區發展協會幹部辦理會務財務之訓練課程。提高民眾參與公共事務之能力，並

建立社區完善的運作體制，避免社區發展協會成爲地方派系鬥爭的戰場。

**4.釐清附屬組織依法應遵守之各項規定：**例如附屬組織領導人的產出需經由社區理事會同意（不同意得予指派）俾利建立附屬組織的體制；製作各類附屬組織之簡則範本，要求成立社區附屬組織需經專案陳報並取得本府備查公文（檢附會議紀錄、組織簡則及成員名冊等等）之程序始稱完備等等。

**5.會務研習中製作選舉專篇：**包含選前理監事會應執行事項、選票採用之依據、推薦名單產生之依據、限制連記法之精神及運用、選票種類之優缺點、選舉動線之安排、常見選舉過程爭議之解釋令、主管機關受理選舉爭議的條件說明。

**6.糾紛的排解：**在督導各級人民團體實施辦法中第 5 條規定：主管機關在人民團體召開各項會議時得派員列席，除在社區有疑義或改選有競爭的會議中主動列席外；更能在衝突的事件中了解各方陳述，在其中找尋、判斷真相，掌握真相後依法分析各方訴求的合法性及正當性，提供各方訴求交集的最大可能性，以避免爭議擴大演變衝突或不理性的暴力行爲，造成地方上的對立，阻礙地方的發展與進步。

### (三)其他行政的配合

**1.資料的建檔：**建立社區會務財務電腦系統(CB2005)，建置社區基本資料庫、社區理監事名冊、社區會務資料庫及社區社團補助資料庫，其中前三項與各鄉鎮公所連線分享。透過此系統可快速查核社區

會務財務歷年的運作狀況，針對高雄縣所有的社區可即時掌握社區運作概況。

**2.公所的參與：**因公所社區業務承辦人員流動率高，每半年辦理一次研討會內含法令及糾紛處理之訓練課程、疑難雜症案例研討分享、表格文案統一格式、建立輔導方向，促進鄉鎮市業務交流、比較與良性競爭。

## 二、行政社造化--公部門社造資源縱向及橫向資源連結

1994 年文建會提出了「社區總體營造」的政策，其中對於公部門社造化亦提出說明：所謂的行政社造化係指社區營造工作除了民眾參與外，行政人員也應具備由下而上的社造精神，方能依社區的需求辦理各項施政。行政社造化工作即在輔導縣市政府，培訓行政人員社造理念，具文化思維及視野，以社區需求爲導向，整合社區相關業務，協助社區永續發展（文建會網站）。

社區發展與社區營造面向多元，業務層面涉及各單位的權責與分工，在社區營造業務的推動上不能侷限於社區發展業務，必須主動與相關單位進行聯繫協調與整合；而鄉鎮公所爲最貼近社區的行政機關，可適切及就近扮演輔導及協助的角色，故與鄉鎮市公所的垂直聯繫也相形重要。

高雄縣推動行政社造化的策略及作法，乃由縣府行政單位間的橫向整合與鄉鎮層級的垂直聯繫等兩方面著手辦理。

## (一) 縣府層級的橫向整合

在這幾年高雄縣社區培力及輔導過程中，縣府行政體系建構的二項機制，對於社區發展及社區營造業務與資源的整合提供了重要的平臺。

### 1. 社區照顧推動小組

『福利社區化』的政策早在民國 85 年即提出，然而過去執行較偏重以福利機構為主體向社區延伸的服務模式，真正以基層社區組織為主體的推動經驗及模式仍有待建立及落實。

爲了與社區一起探究『福利社區化』的推動及社區照顧方案如何於社區落實，高雄縣在 92 年因應內政部『營造福利化社區工作特色專案』推動的需要，跨單位組成『社區照顧推動小組』，橫向連結各單位的業務資源，小組成員包括：社會行政課（社區發展業務、志願服務）、長青課（社區照顧關懷據點）、身障福利課（社區身心照顧服務）、老人活動中心（終身學習巡迴講座、老人文康巡迴車）、婦幼青少年館（社區婦女大學、婦女組織培訓）、社會福利課（弱勢學童課後照顧）、社工課（外籍配偶業務）等單位業務主管及承辦人，初期以專人認養、陪伴、輔導等方式，由社工員進入社區一起討論方案的規劃與執行；之後則轉化爲社區照顧業務的整合與研議，共同討論相關業務如何導入社區，也提供相關單位對話進而思考個別業務推展的可行性與方向。

### 2. 社區營造推動小組

因爲看到社區營造資源整合的必要

性，92 年底成立跨局室的『高雄縣社區營造推動小組』，由副縣長擔任召集人，社會處長擔任執行長，而小組成員包含計畫處（都市風貌營造）、觀光交通處（公園認養維護）、工務處（行道樹認養維護）、衛生局（健康營造、社區防疫）、農業處（百萬植樹、農村風貌營造）、文化局（社區營造中心）、環保局（清淨家園）、警察局（社區治安）及社會處行政科（社區發展及社區業務）等與社區營造業務相關的單位。

此一小組主要的角色及功能在於：社區營造計畫的整合與協調，社區提案聯合審查機制的建立及業務專業資源的結合等。專案的審查由小組成員共同參與，部分則指派相關單位代表參與審查，小組資源整合及聯審機制經幾年運作已初步建立。

大多數縣市社區營造整合小組的窗口大都設置於文化局、計畫室或研考單位，唯獨高雄縣是設置於社會處；其考量是社區營造的提案單位不論社區發展協會或一般社團，會務運作正常及團隊組織健全與否常影響計劃執行的成效，而社會處爲人民團體的主管機關，與社區組織最爲貼近，對於社區組織的運作得以充分瞭解；擔任整合的平臺有利於業務單位對於各單位資源可以充分掌握與瞭解及扮演單一的窗口提供社區組織完整的社造資訊，也可因著對社區組織運作的瞭解，可以協助評估其執行與承載能力，有助於資源配置的平衡及效益。

## (二) 鄉鎮層級的垂直聯繫與整合

鄉鎮公所是社區發展協會的第一線主管機關，對於在地社團的活動情況也最能掌握及適切扮演協助與帶動的角色，鄉鎮市公所的主動積極在社區輔導上具重要影響力，故與鄉鎮市公所的聯結與合作成爲社區培力重要的策略之一，高雄縣的鄉鎮聯結策略及作法如下：

- 1.辦理鄉鎮長社區營造學習之旅，建立新任鄉鎮市長對社造的基本觀念。
- 2.向鄉鎮市長及議員個別遊說及說明社造業務的推動。
- 3.鄉鎮公所社區業務聯繫會報，充分溝通社造作法。
- 4.與公所合作辦理社區培訓及志工教育訓練，加強彼此連結。
- 5.與鄉鎮公所協力社區會務及方案的輔導相互提升。
- 6.將社區發展業務的推動列入鄉鎮公所績效考核指標加強重視。

基層並非沒有能力，端看公部門如何有策略的輔導，提供更貼近社區脈動和基層需要的輔導與做法。當公部門以多一事不如少一事的心態，謹守著法令和業務的份際，或因爲對社區生態的不熟悉，抗拒與社區互動和給予支持時，高喊著由下而上要社區動起來，簡直是空中閣樓！透過小組的定期會議及運作，也促使各單位開始建立社區營造的觀念，對於推動公部門組織社造化是一個重要的學習過程。

行政社造化的重要意義在於以會議協調整合社造資源，共同評估基層的需求與能量，更重要的是跨單位的機制使專業互補，共同思考及規劃符合基層發展的方

案；並且訂定合理的遊戲規則及適時提供行政支援協助社區解決社造推動的困難，建立社區組織對公部門的信任；當公部門願意動起來，嘗試並改變現有的思維和工作模式，一旦社區感受到公部門的用心時就會願意努力及改變，因爲看到彼此的努力與感動進而形成一種正向的循環和互動關係，許多的美好事就在其中不知不覺成就了！

### 三、社區組織的活化與培力

高雄縣縣社區活化及輔導培力的方向主要針對社區的運作狀況採取分階段輔導，第一階段重點爲社區團隊重整及組織活化，第二階段以培植社區能量、人才及執行力，第三階段則爲串聯整合各類資源，深化及提昇社區方案推動的專業能力。

#### (一) 深入社區個別輔導帶動社區起步

1.年度補助說明會調查社區意願：配合每年內政部及社區營造補助說明會讓社區填寫輔導意願調查表，從中瞭解做爲社區輔導介入的管道。

2.深入個別社區辦理營造說明會：爲協助有意願推動社區工作的社區領導人及幹部能夠順利推動社區改造，直接進入社區請幹部邀集社區理監事及團隊成員辦理社區營造說明會，藉此進行社區經營及社區參與觀念的澄清及再教育，讓社區成員瞭解社區政策及輔導方向，讓社區民眾能對於社區發展協會運作有不同的思維。

3.辦理社區營造案例觀摩：說明會辦理後，若社區有意願一起推動或嚐試改

變，即進一步規劃社區營造案例觀摩，並由承辦人員親自陪同講解、透過社區現身說法及實地參訪來激勵社區居民參與的動力。

**4.社區人力開發與志工團隊組織：**透過參訪後成員具有初步的意願及改變的動力後，接著鼓勵及輔導社區正式成立志工組織或將舊有團隊重整確認人力，讓社區有熱情的人組織起來，對過去以會員聯誼及娛樂饗宴為主的經營型態具有切割作用與宣示意義。

## (二) 辦理培力方案，進行社區體質改造與團隊轉型升級

**1.志工教育訓練及組織：**針對有意願參與社區工作推動的志工，集結鄉鎮內各社區團隊辦理志工教育訓練，協助完成內政部祥和計畫所規定的志工基礎訓練及特殊教育訓練，取得志願服務紀錄冊，建立對志工角色的認同及享有基本福利與保障。

**2.社區活力再造工作坊培訓：**針對社區團隊狀況安排不同培訓方式，分別於鄉鎮或全縣整合辦理，主要重點在建立社區營造的基本觀念及社區營造的多元性與面向規劃，並以社造的多元面向為主題並搭配工作坊的操作引導幹部團隊集思廣益及共同討論社區發展的可能性。

**3.社區婦女組織及教育：**社區參與的主力大多數為婦女，故搭配婦幼青少年館每年定期巡迴之社區婦女大學及婦女組織

培力課程，協助社區婦女形成更緊密的團隊組織及熟習社區事務的規劃，擺脫婦女長期於社區結構中附屬及邊緣的角色，累積及提昇社區參與能量與能力。

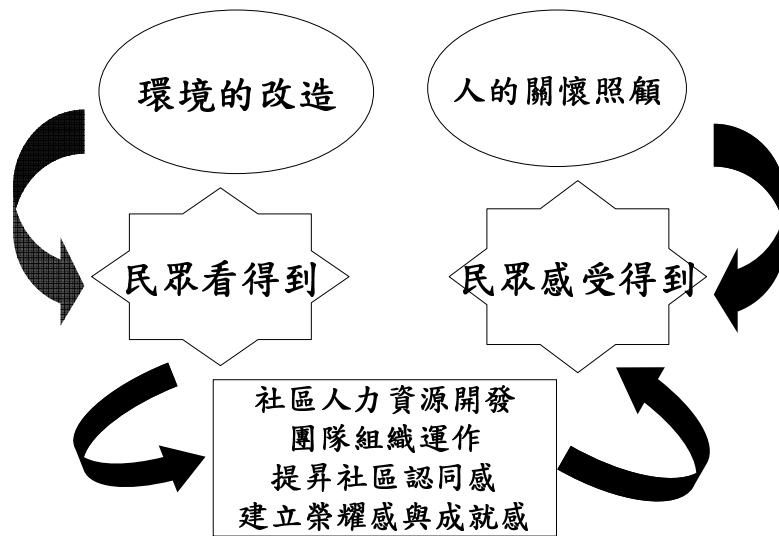
## (三) 以方案操作啟動社區參與及行動

本縣近幾年各社區營造啟動的面向主要從環境空間的改造及人的關懷照顧二個主軸切入，一方面環境空間的改造難度較低，社區參與的動員力較強，且環境空間改變了，社區的人看得見並容易得到認同；而人的關懷照顧直接提供人際之間的互動和真誠關懷，被服務者感受得到，更有助於社區的凝聚力。

回顧本縣的社區推動及輔導過程，最初是由福利照顧著手，因其對象侷限於社區弱勢人口如弱勢家庭學童、外籍配偶等，這些對象身處社區結構的弱勢及邊緣，雖感受社區的關懷照顧然缺乏散播表達的管道。

「社區活力再造推動專案」資源的挹注，從綠美化等簡易的改造工作著手，社區民眾容易從環境的實質改變感受社區的努力及志工的用心，有助於帶動社區的參與。

而這幾年社區照顧關懷據點的推動，在社區中聚集主要老人人口，這些長輩於社區中感受社區的用心及照顧，成為社區最佳代言人及傳播種子，讓社區的認同感大幅提升也帶動了社區資源的投入。



(資料來源：作者整理)

圖 2：高雄縣推動社區參與的策略

#### (四) 社區經費補助機制的調整，改變資源運用模式

公部門經費補助的機制及資源的配置對於基層社區組織的走向具有重要引導作用。為避免資源的浪費或落入福利綁樁型態的補助方式，將一般習於用來吃喝玩樂的經費逐漸遞減且不再追加，並且以會務運作正常與否作為補助的條件，導正社區對於會務運作的重視。

另運用小額補助經費陪伴社區進行社區營造案例觀摩，藉此改變社區體質與觀念。為輔導社區發展協會轉型，自 93 年起開始編列「社區活力再造推動專案」補助款，以社區活力再造為主題由社區自發提案，期能發展具社區特色及凝聚社區參與的方案計劃，並由社區進行提案報告，強

化社區提案能力，引導社區能量及人力資源的轉化與活化。

後續更將南區環保科技園區回饋金、大發工業區回饋金挹注運用於社區營造工作；另也積極聯結及爭取其他單位的經費共同推動基層社造。

#### (五) 社區能量之提昇與經驗之集結擴散

高雄縣以社區發展協會作為社區照顧推動的主體，除了以社區在地為範疇的福利照顧方案外，亦期待及引導成熟的社區能在鄉鎮扮演資源開發聯結與拓展福利照顧面向及深度的角色，故近幾年陸續於燕巢安招社區設置的兒童少年社區照顧支援中心及湖內大湖社區設置的身心障礙社區日間照顧中心，皆是以社區發展協會為基礎延伸其關注的範疇至鄉鎮的弱勢照顧問

題，並藉由這些專案的推動，讓社區發展協會得以扮演在地資源串連的角色，成為鄉鎮福利服務及弱勢關懷的據點與窗口。

而大樹鄉福利社區化旗艦競爭型計畫的推動則發展及建立起鄉鎮整合及社區協力機制的社區推動模式，囿於人力的不足限制個別社區福利照顧方案推動的能力及意願，藉由跨社區組織的團隊促成社區間人力資源的整合及相互協力支援；其經驗亦影響大寮鄉以聯繫會報方式帶領從事社區照顧關懷據點的六個社區彼此分享經驗及交換師資資源。

以成熟社區的經驗帶動及鼓勵新起步的社區，及以社區累積的經驗藉由分享自我肯定及彼此提昇，則是另一個社區輔導及培力的重要方法，故本縣經常利用志工教育訓練、社區照顧關懷據點培訓、社區營造案例參訪、社區見習等機會，安排及鼓勵社區分享經驗、成果及理念，藉以讓社區經驗得以傳遞及提昇社區的自信心與榮耀感。

## 肆、看見基層活化與社造的力量

高雄縣社區培力及社區活化的具體成效在基層社區組織投入社區營造及社區照顧的團隊數量成長上顯而易見(礙於篇幅，在此不再贅述)，對於長期以樁腳動員角色為運作型態的基層社區組織的轉型具有指標性意義。更重要的是看到基層觀念的改變及力量的提昇，以及社區民眾對於福利的認知與期待也在無形中一點一滴的改變。

## 一、從會員福利到社區參與

過去民眾參與社區的動機不是出於對社區事務關心的公共性動機，而是因著對於會員福利的個人性需求；礙於多數會員這樣的期待，以致於爭取資源辦理聯誼餐宴性質的活動成為社區領導人最能展現其能力與貢獻的方式。

然而在社區營造及社區照顧的推展過程中，社區民眾從參與或付出所得到的回饋與尊重體會到社區參與及志願服務的意義和價值，體認到社區組織的角色功能絕對不止也不應停留於吃喝玩樂的層次；甚至社區照顧關懷據點的長輩體會到政府將預算使用在老人的健康促進上比發放津貼對他們而言更有實質的幫助；所以社造是透過集體努力創造更大的公共利益，民眾自發性的提升、內在價值的轉變實為基層組織最重要的後盾，也才能使政府的資源分配於重要的福利工作上。

## 二、社區權力結構的調整及組織的重組

社區過去的結構多以理監事會和各附屬組織為主，理監事會主要的角色僅在每三個月或半年召開一次以符合法令章程的規定，實質的功能和效能有限，更多的理監事虛佔其位卻不熱衷；更多的社區附屬組織若非停擺就是多以育樂活動或才藝學習為主，對社區公共事務多數冷漠。

透過社區參與的行動開始意識到社區權力結構和團隊決策的重要性，理解到理監事的責任義務；因此，許多社區便積極

鼓勵志工隊幹部或成員加入社區成為會員，如此才有機會參與選舉過程及社區運作的決策，甚至部分理監事因無法充分貢獻自願退場，社區因而順利換血，這樣的覺醒對照於傳統社區因派系鬥爭而產生的對立衝突，更顯得難能可貴，對社區的持續運作具有重要影響。

### 三、團隊運作機制的建立和組織分工

過去許多社區之所以能維持運作大多取決於主事者認真積極，所有活動的辦理或工作的推動都由少數人主導承擔，形成單打獨鬥的運作型態；理監事只是出席會議，開會也常流於提案報告、照案通過的景況，少有團隊分工和責任的分擔，對組織的長遠發展極為不利，也無法促進社區的參與。

在輔導轉型的過程中，我們非常強調團隊的運作及組織分工，從一開始志工隊的籌組到發掘人才進行分工，鼓勵社區有事開會討論、沒事聚會聊天，逐步建立團隊分工的機制，集思廣益以發展討論社區事務的能力，社區若能邁向這個階段，團隊間的凝聚力及信任度會大大提高，也因著許多的想法隨時在聚會中進行討論，因此當有資源下來時，短時間經過整理即可形成計畫書，對資源爭取是較為有利的。

### 四、社區提案能力和意願的提昇

過去社區辦理的活動多屬遊樂饗宴性質，無需費心於計畫撰寫的學習，申請補助時也多數抱持著憑藉政治人脈、民意代表的請託關心即可獲得經費的心態；然因

著整個補助機制的調整及培育方案的訓練，社區開始意識到必須學習如何透過社區資源的調查、社區運作方案的累積及組織的運作分工，豐富提案的內容，以及透過團體討論的機制讓共同的意見可以交流，進而形成共識及促進社區的參與，而當社區取得資源並能夠確切執行並建立成就感，相對就會提昇其繼續提案的意願。

### 五、資源系統的接軌與自主意識的滋長

社區從觀念的改變、團隊的建置到透過行動方案培養基礎行政核銷作業能力，並且對於自身的資源和需求有深入了解後，再進階銜接公部門其他系統的資源，因為團隊的準備度較趨成熟，方案執行的成功率就會較高，也會減少公部門輔導上的負擔；而社區也學習衡量團隊運作的能量和能力，對於外界的資源並非照單全收，能夠根據在地的需求及社區的步調穩紮穩打，擺脫追逐資源焦頭爛額的窘境。

### 六、鄉鎮公所角色與位置的調整

公所是社區輔導的第一線，公所如能就近提供協助對於社區工作的推展及支持將更直接。這幾年陸續看到許多的公所感受社區的動能進而意識到自己業務主管機關的責任，願意扮演社區陪伴與培力的角色，和縣政府及社區成為很好的夥伴，甚至主動辦理培訓聯結資源，擔任在地社區的整合平臺，因此基層的力量由上而下開始發生影響力。而許多的鄉鎮長看到社區的轉變，對於縣府的政策和輔導方式持高

度肯定，開始看重社區營造的業務並投入資源以鄉鎮公所的力量協助輔導社區轉型。

## 伍、基層社區培力與福利工作推動的困難與挑戰

縣市政府承載中央的政策及資源，透過計畫轉化成方案的操作落實到基層社區執行，從中央政府到地方政府及基層社區彼此應為緊密的共同體，然因角色位置及資源分配的考量，也不免造成彼此角色銜接及福利輸送的斷層與落差。

### 一、中央重大政策的推動對社區發展進程的干擾

中央政策的推動囿於績效的彰顯，在推動數量的設定或執行期程的設定上常超乎社區發展的步調，致使縣市政府為了回應中央績效的督導，無法考量社區的承載能力及具體成效，資源成為兩面刃，考驗著縣市政府的策略及社區的自主性。

### 二、社區發展政策搖擺不定令基層無所適從

社區發展政策常因首長改朝換代而停擺或更動，中央應制定明確可依循且能延續的社區政策，並讓社區運作或縣市政府的輔導有所依據；好的政策應該被延續，不應因改朝換代而更迭。

### 三、社區的自主性及個別特色仍有待開發

當公部門以計畫執行下放資源至基層社區，社區雖具自發性然自主性仍明顯不足，社區思考地方特色及需求發展貼近在地的方案及操作方式。

## 四、行政部門關卡的層層阻礙耗損社區能量與意願

公部門對於資源下放的思維仍充滿防弊及不信任的態度；核銷程序的繁瑣及考核評鑑規定耗損社區的能量及降低社區前進的意願，公部門實有必要思考行政程序簡化的思維。

## 陸、合併後大高雄的社造政策之省思

99年12月25日高雄縣市合併改制，高雄縣正式走入歷史，然而高雄縣過去推動社造工作的經驗希望不會因著高雄縣而消失。故在本文中也針對合併後大高雄的社造政策提出省思及期許：

### 一、城鄉的差距及偏鄉資源的不足應被重視

合併後的高雄市因地域擴張幅員遼闊，集中式及由上而下的施政方式勢必無法滿足與及時回應鄉鎮的需求，且鄉鎮因人才資訊的不足，若無完整的網絡建構恐怕將更弱化行政效率及降低施政品質，故如何運用及看重民間社會力，勢必是未來行政作為中必須要考量的；而社區組織於基層扮演在地經營角色，較能充分瞭解及掌握社區的需求與資源，若能透過公部門

的政策銜接與制度建立，將可充分運用社區組織的活力與優勢，成為福利輸送與政策實踐的重要管道與媒介。

## 二、思考善用社區組織在地性，設置社福據點的可能性

偏遠的鄉鎮資訊封閉民心保守，加上青年人口外移留下老弱於農村，家庭的功能解組，衍生的家庭問題勢必日益嚴重；而社區是最貼近家庭的組織且具有長久累積的人際網絡與情感聯結，社會福利的輸送與弱勢關懷的工作若能運用社區組織的優勢將更能即時掌握問題聯結資源，有利於與服務對象建立關係，取得基層民眾的信任。故未來的福利規劃與輸送在考量偏鄉網絡建立的需求與必要時，可評估以社區組織為設置社福據點並適度運用社區人才的可能性。

## 三、評估運用資源，建立基層社區人力支持制度

長久以來，社區工作在社會工作與社會福利專業領域中一直是邊緣且陌生的，故許多社區組織承接眾多弱勢關懷與福利照顧方案，在資源的提供上多以業務執行經費為主，對於工作推動的人力成本幾乎完全未予考量與協助，故社區工作的推動只能仰賴社區的志願服務人力與參與者的熱心與使命感，讓有心經營社區的人退步，而投入無法自拔的人總是焦頭爛額；若我們體認社區組織角色的重要與可能，運用大高雄合併後的資源優勢建立基層社區工作者的養成培育、支持制度與資源系

統是合併後因應局勢回應基層可以做的思考與創新作為。

## 四、以團隊整合及協力機制，建立社造及福利業務推動機制

社造及福利業務原本即涉及相關單位的資源與權責，如何設計符合基層的補助機制與遊戲規則也必須透過相關單位的集思廣義共識合作。縣市合併後因市府組織龐大，對於基層社區而言需要相當時間適應與熟悉，因此加強跨單位的聯繫合作與協力，有效統整資源及社造推動作法，對於合併後的高雄縣市基層社區組織對新局勢的適應將是重要的。

## 五、啟動公部門人員的熱情，主動走入積極陪伴

在推動社區活化的過程中，需要公部門及承辦人員對社區有熱情且對服務有使命，而非僅僅以業務與預算執行的思考辦理。社造的啟動需要用破除多一事不如少一事的心態及公文呈轉的執行方式，主動積極走入社區強化社區培力的工作，才能深刻體會和經驗與社區共同創造與營造的感動，如此，福利社區化的各項服務輸送策略方有可能真正落實到社區中！

高雄縣雖然隨著縣市合併的腳步正式走入歷史，但多年來社區與公部門協力合作所激盪出的經驗與累積的感動仍將在曾共同參與的夥伴生命中留下美麗的印記！

本文的撰寫希望為高雄縣的社區發展歷史畫下完美的句點，也希冀以高雄縣經驗與具體策略的探究提供未來大高雄地區各項社造政策及福利社區化的參考，希望以縣市合併後的資源優勢為大高雄的社造與福利社區化啟動新的一頁！

(本文作者：吳麗雪現職屏東縣政府社會處處長；林秀芳現職高雄市鳳山區公所社會課長；蕭淑媛、陳秀雯、涂筱菁、林弘昌現職高雄市政府社會局人民團體科；李玫臻現職行政院勞委會職訓局南區職業訓練中心)

### 參考文獻

- 吳麗雪、蕭淑媛(2005)轉型新生·活力再造－福利社區化的基層實踐經驗分享，94年走動式績優社區觀摩會手冊。
- 趙若新(2008)蛻變·社區培力－以高雄縣政府的社造與社照為例，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 林秀芳、林弘昌、蕭淑媛、陳秀雯、李玫臻、涂筱菁(2010)社區活力再現－高雄縣社區培力的歷程探討，高雄縣政府社會處社會福利研討會。
- 陳可慧(2005)社區培力成效與影響因素之研究－以區域培力中心為例。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 文建會－社區總體營造，<http://www.cca.gov.tw/business.do?method=list&id=5>。